

Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado	Título
Velásquez C., Fabio - Autor/a Rodríguez P., Clara Rocío - Autor/a González R., Esperanza - Autor/a	Autor(es)
En: Controversia no. 191 (diciembre 2008). Bogotá : IPC, FNC, CINEP, CR, ENS, 2008.	En:
Bogotá D.C	Lugar
Corporación Región Escuela Nacional Sindical (ENS) Instituto Popular de Capacitación (IPC) Foro Nacional por Colombia Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)	Editorial/Editor
2008	Fecha
	Colección
Representación política; Municipios; Conflicto armado; Democracia; Participación ciudadana; Gestión pública; Grupos armados; Colombia;	Temas
Artículo	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929084758/participacionciudadana.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929084758/participacionciudadana.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# **Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado\***

## **Reflexiones a partir de tres estudios de caso**

**Por Fabio E. Velásquez C.,\*\*  
Esperanza González R.\*\*\* y Clara Rocío Rodríguez P.\*\*\*\***

\* Artículo recibido julio de 2008.

\*\* Artículo aprobado octubre de 2008.

\*\*\* Sociólogo, Director de la Unidad Ejecutora de Programas, Foro Nacional por Colombia.

\*\*\*\* Socióloga, Presidenta Ejecutiva de Foro Nacional por Colombia.

\*\*\*\* Trabajadora Social y Politóloga, Investigadora de Foro Nacional por Colombia.

## **Introducción**

### **Representación política y participación**

Las relaciones entre participación ciudadana y representación política en los modernos sistemas democráticos comienzan a interesar a analistas de diversas latitudes (Santos y Avritzer, 2002; Velásquez y González, 2003; Bacqué, Rey y Sintomer, 2005; Tatagiba y Teixeira, 2007). Las preguntas centrales formuladas por la mayoría de esos autores se refieren al lugar de cada una de ellas en los procesos de toma de decisiones y a las articulaciones/desarticulaciones entre esos dos componentes de los sistemas democráticos.

Santos y Avritzer muestran cómo la participación ciudadana adquirió en las últimas dos décadas un peso significativo en el diseño de los sistemas democráticos, como respuesta a las debilidades del modelo hegemónico de democracia liberal representativa que dominó el panorama político en occidente en los últimos dos siglos. Las limitaciones de los partidos como agentes de intermediación entre la sociedad y el Estado; la crisis de representatividad de los cuerpos legislativos, incapaces de reflejar la diversidad de intereses de las complejas sociedades modernas, en particular de los sectores minoritarios; el progresivo control de la burocracia sobre las decisiones públicas y el predominio de una ciudadanía de baja intensidad constituyen para ellos los factores

más relevantes que valorizaron modelos alternativos (“contra-hegemónicos”) de democracia, en los que la participación ciudadana, el pluralismo, la ciudadanía de alta intensidad, el rol político de los movimientos sociales y el fortalecimiento del espacio público constituyen columnas vertebrales de la nueva institucionalidad y de las nuevas prácticas democráticas.

Bacqué, Rey y Sintomer concuerdan con Santos y Avritzer en que la participación constituye un factor de renovación de la política (no sólo de la *policy*, sino de la *politics*) y de democratización de la democracia, en tanto modifica las relaciones entre los ciudadanos y el sistema político mediante la apertura de nuevos canales de comunicación entre gobernantes y gobernados y la generación de contrapesos a la profesionalización creciente de la política y a la crisis de las viejas mediaciones partidarias.

Pero plantean la relación entre participación y representación en un terreno más específico. En efecto, señalan, a partir del análisis de experiencias concretas en varios países, tres tipos de articulación entre representación y participación: en primer lugar, la re-movilización política a través de dinámicas participativas. Estas serían un complemento de proximidad de la democracia representativa, “sea que las decisiones sigan siendo el monopolio de los representantes políticos o de la administración, únicos llamados a definir el interés general luego de haber escuchado los intereses particulares, sea que se confíe a las instancias de proximidad un poder muy delimitado que no tiene incidencia en las grandes orientaciones de la política municipal” (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005, 34). Es el caso de los consejos de barrio en Francia y los jurados ciudadanos en España y Alemania.

Un segundo tipo de articulación es la sustitución de un modo de participación por otro. En este caso la participación opera en un campo (por ejemplo, la *grassroot democracy* en Estados Unidos) en el que despliega su propia capacidad de decisión en dominios muy específicos, sin necesidad de articularse con las estructuras representativas clásicas. Los grupos comunitarios operan entonces como grupos de presión que ejercen influencia sobre los poderes

políticos, constituyendo formas de representación de minorías y dejando intacto el sistema político tradicional. Es la misma lógica –afirman Bacqué, Rey y Sintomer– de experiencias participativas que impulsan las ONG en los países subdesarrollados, las cuales raramente se apoyan en los poderes locales o en sus administraciones.

Finalmente, otros enfoques trabajan la hipótesis de una combinación entre las formas convencionales y no convencionales de la participación, en un juego que se pretende que no sea de suma cero: “la idea es dotar a las estructuras participativas de un verdadero poder, de manera que dinamicen el sistema representativo por esa vía” (ibíd., 34). Según los autores el presupuesto participativo brasileño se inscribe en esta línea, pues busca transformar el sistema político mediante un apoderamiento de la ciudadanía. De esta forma, la participación estaría contribuyendo, a través de experiencias muy diversas, a la conformación de un “cuarto poder”, el poder de los ciudadanos que participan en la toma de decisiones mediante una amplia gama de dispositivos. La existencia de ese cuarto poder se convertiría en uno de los criterios para juzgar hasta qué punto la gobernanza asume un carácter democrático.

En tal sentido, la emergencia de formas institucionales de participación<sup>1</sup> implica un cambio profundo en el sistema político y contribuye a una redistribución efectiva del poder por lo menos en cuatro planos: la reformulación de viejos problemas, por ejemplo, la eventual cooptación de las organizaciones por parte del Estado; la emergencia de la ciudadanía activa y la consecuente formación de una contra-tendencia a la profesionalización creciente de la política; la limitación de la autonomía de los representantes con respecto a los representados; y la transformación de la administración y de las políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Según estos autores, la temática de la participación se ha institucionalizado progresivamente y esa es la forma dominante en el mundo actual.

Tatagiba y Teixeira, analizando la gestión de la alcaldesa de Sao Paulo, Marta Suplicy, del Partido de los Trabajadores, y, en particular, “la relación entre estas nuevas modalidades participativas y los mecanismos tradicionales de toma de decisiones cuyos presupuestos de legitimidad se sustentan en principios de democracia representativa” (Tatagiba y Teixeira, 2007, 18), intentan demostrar que el ideal de complementariedad posible y deseable entre democracia representativa y participativa no logró concretarse en esa ciudad y que, por el contrario, “las instancias participativas –principalmente en el nivel local- quedan profundamente ‘contaminadas’ por el juego político que es propio del proceso de formación de las mayorías electorales” (ibíd., 19). En consecuencia, prefieren hablar de una “acomodación o combinación subordinada” de la participación a la representación política. En opinión de estas autoras, “la democracia brasileña, al mismo tiempo que reconoce e inaugura una infinidad de nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad, no los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos nuevos y alternativos a la reforma democrática del Estado, y que sean garantía de gobernabilidad” (idem).

Habría aquí una cuarta forma de articulación de la participación y la representación política, distinta a las tres señaladas por Bacqué, Rey y Sintomer, a saber, la subordinación de la participación a las lógicas de la representación política, lógicas que son vistas de manera negativa (“contaminación de la participación por el juego político”) y que impedirían la complementariedad necesaria entre ambos componentes para asegurar una gobernanza democrática.

Esta nueva forma sería cercana a la de sustitución, que mencionan los autores franceses, en tanto las prácticas participativas serían relegadas a la periferia del sistema, creando una “institucionalidad paralela” y con escasa capacidad de incidencia en las decisiones públicas, pero añade un nuevo ingrediente, el de la subordinación de la participación a las dinámicas y criterios de la representación política. Dicha subordinación significa que las lógicas político-partidistas, estrechamente ligadas al clientelismo, a la repartición de cargos (“*loteamento*”) entre los representantes políticos a cambio de apoyo a las iniciativas del ejecu-

tivo, al juego electoral y a la decisión en manos de los grupos políticos, se imponen sobre las aspiraciones democratizadoras de la participación ciudadana, reduciendo significativamente su eficacia social y política y la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Dicha subordinación refleja, además, una pérdida de autonomía de los actores de la participación con respecto al mundo de la política. En palabras de las autoras, “las instituciones participativas y representativas se combinaron -tensa y precariamente- en una lógica cuya dirección y sentido estuvieron predominantemente orientados por las exigencias y desafíos propios de la competencia electoral. Se trata, como sugerimos anteriormente, no de una situación de complementariedad, sino de una combinación entre participación y representación bajo la dirección hegemónica de esta última” (ibíd., 55).

Velásquez y González (2003) plantean una tesis parecida a la de Tatagiba y Teixeira en su estudio sobre la participación ciudadana en Colombia, aunque con matices diferentes. Según ellos, la experiencia colombiana muestra como tendencia generalizada una profunda fractura entre participación ciudadana y representación política, especialmente en el plano local. Dicha fractura se expresa de dos formas: de un lado, en el intento de las autoridades públicas y de los representantes políticos de controlar los espacios de participación ciudadana con el fin de reducir su eficacia, evitando de esa forma que se conviertan en un contrapoder simbólico y práctico, o de convertirlos en escenarios funcionales a sus particulares intereses y a sus objetivos de gobierno (legitimación de decisiones, apoyo plebiscitario a la orientación de la gestión), lo que implica generalmente la cooptación de los líderes sociales por las lógicas del juego político-electoral. Esta modalidad se acercaría mucho al concepto de acomodación o combinación subordinada, que acuñan Tatagiba y Teixeira.

De otro lado, dicha fractura se refleja también en la conversión de los escenarios de participación en un campo de disputa entre líderes sociales y actores políticos, bajo un modelo de poder-suma-cero. En este caso, unos y otros compiten por el control de los procesos de participación y tratan de deslegi-

timar al adversario, negando la validez de su intervención en los espacios de participación. Los líderes sociales intentan así desterrar a los agentes políticos de los escenarios de participación con el argumento de que son agentes de la “politiquería” y que su único interés es utilizar instrumentalmente dichos espacios en su exclusivo favor. Por su parte, los agentes políticos, con el argumento de que han sido elegidos por el voto popular, reclaman el monopolio de las decisiones y pretenden minimizar el valor de los procesos participativos que no tengan el sello de su intervención política.

Según Velásquez y González, la fractura entre participación y representación tiene su origen en el papel asignado a la primera a mediados de los años ochenta cuando fueron instituidos los primeros dispositivos. En efecto, la participación fue vista, al igual que la descentralización, como una salida a la crisis de legitimidad del régimen político colombiano. La abstención electoral, el incremento de la protesta social desde finales de los años setenta, especialmente en zonas periféricas del país, y el recrudecimiento del conflicto armado, expresiones más notorias de la crisis política reinante en esa coyuntura, llevó a los legisladores, especialmente a los sectores más progresistas de los partidos tradicionales, a emprender una reforma del Estado cuyos pilares fueron la descentralización del Estado y la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública.

Para los sectores dominantes, estas reformas eran una válvula de escape a la energía desplegada por la protesta ciudadana y una forma de “reencauchar” el régimen político y evitar su desestabilización. Para las clases dominadas, la descentralización y, sobre todo, la participación les permitirían tener una mayor presencia en las decisiones públicas y realizar aquello que no había sido posible lograr (mejores condiciones de vida, mayor presencia del Estado en sus regiones, mayor incidencia en las políticas públicas) a través de los mecanismos de representación política. La participación se erigió así como una alternativa, no como un complemento, de la representación política, lo que produciría desde entonces un divorcio entre ellas, no resuelto hasta el presente en la mayoría de las experiencias..



En este caso no se podría hablar propiamente de sustitución, en la acepción de Bacqué, Rey y Sintomer, ni de combinación subordinada, como la describen Tatagiba y Teixeira, sino de competencia por el copamiento exclusivo de los escenarios de participación y de deslegitimación del otro, en una perspectiva antagónica.

### **Conflicto armado, descentralización y gestión pública**

La referencia al caso colombiano no puede, sin embargo, ser hecha sin considerar el conflicto armado como una variable relevante, especialmente en la última década, en el examen de las relaciones entre participación y representación política en el nivel territorial. No fue ese el caso en la mayor parte de los análisis realizados sobre la descentralización hasta finales de los noventa. En efecto, los estudiosos del tema colocaron el énfasis en los aspectos político-institucionales o administrativos y financieros<sup>2</sup>, y no tanto en su relación con el conflicto. Si acaso, este fue referenciado como un elemento de contexto, pero no como una dinámica directamente relacionada con la re-configuración del territorio y de la gestión pública territorial. El fortalecimiento de los municipios y departamentos, especialmente de los primeros, fue entendido entonces como una vía para modificar el ordenamiento estatal y redistribuir el poder del Estado y los recursos públicos. Cuestiones como la autonomía de alcaldes y gobernadores, la distribución de competencias, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la participación ciudadana se convirtieron en objeto de importantes discusiones académicas y políticas, siempre centradas en la institucionalidad del Estado y en su impacto sobre las condiciones de vida de la población.

Algo parecido ocurrió con el análisis del conflicto armado. Este fue visto como una confrontación entre el Estado y los grupos insurgentes, derivada de causas estructurales (las desigualdades sociales, la ausencia de una reforma

---

<sup>2</sup> Ver los análisis de Gaitán y Moreno (1992), Santana (1986), Castro (1984 y 2001), Velásquez (1986) y Restrepo (1992), entre otros.

agraria, la exclusión política, la guerra fría) e inspirada, en el caso de la guerrilla, en ideologías contrarias a la orientación de los grupos políticos dominantes en el país. Se trataba de una confrontación por el poder del Estado, entre actores que se pensaban a sí mismos y que eran vistos como actores nacionales, así los grupos insurgentes tuvieran asiento en territorios específicos. Parecía como si la descentralización y el conflicto armado no tuvieran que ver entre sí y que cada uno se desarrollara por cauces propios entre los cuales no era posible tender ningún puente<sup>3</sup>.

A finales de los noventa, los análisis comienzan a reconocer la convergencia entre la descentralización y el conflicto. En su ensayo “Descentralizar para pacificar”, Jaime Castro afirma que la descentralización constituye una de las claves de la guerra o de la paz “porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local” (Castro, 1998, 13). En ese texto examina las cambiantes posturas de la guerrilla frente a la descentralización y, en particular, el boicot decretado por la guerrilla a las elecciones de octubre de 1997, el cual interpreta como una estrategia para consolidarse territorialmente en algunas regiones, eliminando de ellas la presencia del Estado, desarrollar la guerra de posiciones, en la que lo local tiene un valor estratégico, y evitar que el sistema político se consolidara por la base y ganara legitimidad.

Otros estudios de finales de la década se interesaron por el copamiento territorial de los diferentes grupos armados, por ejemplo el de Cubides, Olaya y

---

<sup>3</sup> Este aparente divorcio entre la institucionalidad política y la lógica del conflicto armado fue planteado por Ricardo García en los siguientes términos: “Lo político se ha constituido en Colombia bajo la forma de dos universos separados: el de la representación y el del conflicto. El primero de ellos aparece como una construcción histórica, idealizada y normativizada. Es el universo de los partidos y las instituciones. Su lógica lo ha llevado a agotarse en el nudo mecánico que une a representantes y representados, pero sin posibilidad de una reproducción ampliada. El otro universo, el del conflicto, se reproduce, más bien, como la forma de una relación social (...) A punto siempre de convertirse en confrontación formalmente política, el conflicto se agota antes, en las puras estrategias de fuerza o apenas en los intereses particulares que se ocultan tras ellas (...) El conflicto ni se trasciende a sí mismo para dar lugar a un sistema político en términos de autoridad, ni se deja capturar por la lógica reguladora del sistema establecido (...) En Colombia, la política es una dimensión rota por dentro” (García, 1999, 100).

Ortíz (1998). Posteriormente, se multiplicaron los trabajos sobre la relación entre conflicto y territorio, entre los que se destacan la compilación hecha por Gustavo Montañez (2002), el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 (Pnud, 2003) y el creciente número de análisis sobre los actores armados en el territorio, entre los que se destacan el trabajo del Iepri (2006), y las dos ediciones del estudio sobre el paramilitarismo y la política, coordinadas por Mauricio Romero (2007a y 2007b), para destacar solamente algunos de ellos.

Estos estudios, aparte de mostrar cifras concretas sobre el avance territorial de la guerrilla y, posteriormente, de los paramilitares en toda la geografía del país, se interesaron por construir hipótesis acerca del interés que llevó a esos grupos a expandirse territorialmente. Se adujeron factores de orden militar (guerra de posiciones), económico (captura de rentas municipales), político (fortalecimiento en las regiones para la negociación de la paz) e ideológicos (resistencia subnacional a los cambios democratizadores en el nivel nacional). Algunos de ellos examinaron, además, las estrategias adoptadas por los grupos armados ilegales para influir directa o indirectamente en los gobiernos municipales, entre ellas los procesos electorales. Sin embargo, ninguno de ellos abordó de manera directa el impacto de los actores armados ilegales<sup>4</sup> en la gestión municipal y, más específicamente, en la re-configuración político-electoral local y en el ejercicio de la participación ciudadana.

Este artículo pretende abordar estas últimas temáticas. En particular, propone algunas hipótesis sobre el impacto de los actores armados ilegales en las dinámicas político-electorales municipales y en el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión municipal. Intenta responder preguntas tales como: ¿Qué características adquiere la representación política en contextos de conflicto armado? ¿Cómo se han visto afectados los mapas políticos electorales de los municipios por la presencia de actores armados, especialmente los grupos paramilitares? ¿Qué cambios ha producido la presencia de estos actores en las

---

<sup>4</sup> Los grupos o actores armados ilegales incluyen guerrilla, autodefensas, mafias y otros grupos que hacen uso de las armas para el logro de sus objetivos (políticos o económicos).

dinámicas políticas y electorales en el nivel municipal? ¿Los actores armados ilegales han cambiado las formas de hacer política e introducido nuevos modos de gestión en los municipios o se han articulado a las formas preestablecidas? ¿Cuáles han sido los efectos de la presencia de actores armados ilegales en el tejido social local, en la conformación de contrapesos ciudadanos y en el ejercicio de la participación ciudadana? ¿Cómo entender en el escenario local las relaciones entre participación ciudadana y representación política? ¿Qué impactos tienen este tipo de relaciones para la democracia local?

### **Tres estudios de caso**

Para responder tales interrogantes, el artículo toma como referencia los resultados obtenidos en tres estudios de caso sobre las relaciones entre territorio, conflicto y gestión pública, llevados a cabo por Foro Nacional por Colombia, con el apoyo del programa Cercapaz, de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en Colombia<sup>5</sup>. Los municipios estudiados fueron Cabrera, en Cundinamarca, Puerto López, en el Meta y La Dorada, en Caldas.

Son tres municipios muy diferentes en su perfil geográfico, socioeconómico y político-administrativo. Cabrera se encuentra ubicado en el sureste del Departamento de Cundinamarca, en la región del Sumapaz, en los límites con los Departamentos de Tolima, Meta y Huila, y es corredor de acceso a la ciudad de Bogotá. Es un municipio agrícola, que en 2005 tenía una población de 4.557 habitantes, de los cuales el 77,9% habitaba en zonas rurales. El municipio presenta altos niveles de pobreza: en 2005, el 37,44% de la población urbana no tenía suplidas sus necesidades básicas<sup>6</sup>, cifra que en el caso de la

---

<sup>5</sup> El estudio a nivel nacional, llevado a cabo en el marco de las actividades de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Rinde), comprende 18 municipios en doce departamentos del país (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Quindío, Sucre, Tolima y Valle del Cauca). Su objetivo es examinar la incidencia de los actores armados ilegales en la gestión municipal, sus estrategias de aproximación al poder político local, su inserción en la toma de decisiones y el efecto de su presencia en los resultados de la gestión, vistos desde la perspectiva del ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales de la población. Agradecemos a la GTZ el apoyo para la realización del estudio y su autorización para la publicación de algunos resultados preliminares en este artículo.

población rural alcanzaba un 80,9%.

Cabrera cuenta con una historia importante de organización social, ligada al movimiento agrario en la región de Sumapaz, que tuvo antecedentes en la segunda mitad del siglo XIX y que se desarrolló con fuerza a partir de mediados de la década del veinte del siglo pasado. Dicho movimiento giró en torno a conflictos de tierras entre colonos y propietarios y al rechazo a las obligaciones, al sistema de multas, a la exigencia de salarios justos para peones, de indemnización por mejoras en caso de desalojos y de libre movilidad de los peones entre las haciendas. Colonos y arrendatarios adoptaron como mecanismo de lucha el litigio judicial, el no pago de la renta y la invasión de tierras (Vega, 2004, 34).

El principal logro de los campesinos fue la creación de la Colonia Agrícola del Sumapaz en 1929, la cual se organizó internamente con un gobierno propio, desconociendo las autoridades tradicionales. Esta organización actuó conjuntamente con otros grupos conformados en la región del Tequendama y Viotá. La organización de colonos y arrendatarios fue posible gracias a la colaboración de líderes como Juan de la Cruz Varela, quien inicialmente se encargó de redactar actas y documentos legales y posteriormente fue elegido como presidente (Varela y Romero, 2006, 272), y Erasmo Valencia, quien fue el creador del Partido Agrario Nacional (1928) y dirigió las luchas de los campesinos en la Región del Sumapaz exigiendo “tierra libre, pan barato, abrigo bueno y techo decente” (Vega, 2004, 27).

Cabrera ha sido importante epicentro del conflicto armado, no sólo por su ubicación estratégica como corredor que une a los Llanos Orientales con Bogotá, sino por la presencia de fuerzas de izquierda desde la década del veinte del siglo pasado y, posteriormente, de las Farc a partir de la década del ochenta. En su séptima conferencia nacional, las Farc decidieron urbanizar

---

<sup>6</sup> Información para la toma de decisiones. Ficha municipal de Cabrera (Cundinamarca), DNP, FCM, GTZ, 2006.

el conflicto y ampliar el número de frentes y de efectivos. Establecieron la Cordillera Oriental como punto de despliegue de fuerza, lo que convirtió a la región del Sumapaz en una zona de enclave para el desarrollo de su proyecto político-militar.

En la región del Sumapaz desarrollan su actividad los frentes 25 y 52; en Cabrera se ubica el frente 55, además de las columnas móviles Abelardo Romero y Juan de la Cruz Varela. La guerrilla se interesó de manera creciente por el control del gobierno municipal, lo que logró prácticamente hasta finales de la década del noventa. Su capacidad de incidir en las decisiones públicas fue notoria, a través de alcaldes y concejales amigos que siguieron sus directrices.

La actividad guerrillera tuvo volúmenes significativos en la zona en la segunda mitad de la década del noventa, cuando las Farc buscaron consolidarse como ejército irregular, lo cual implicó una mayor concentración de la actividad en el territorio. A partir de ese momento, se multiplicaron las acciones militares, especialmente cuando entró en la zona el ejército a través del Batallón de Alta Montaña, en 1998. El hostigamiento al municipio se hizo más frecuente y de una actitud de alianza política con las autoridades locales, las Farc pasaron a una de ofensiva, en la que la administración municipal fue declarada objetivo militar. En 2003 fue asesinado el Alcalde del municipio, lo que inició un período de crisis institucional, reflejada en la ausencia de autoridades públicas y en la dificultad para elegir un nuevo alcalde. Después de tres intentos de elección, fue elegido finalmente en 2004 un nuevo alcalde y se inició un proceso de recuperación institucional y económica del municipio.

El caso de Puerto López es diferente. Ubicado al nordeste del Departamento del Meta, hace parte de una zona que une el oriente con el occidente del país, lo que le asigna un papel estratégico como corredor de circulación de mercancías legales e ilegales. En 2005, el municipio tenía una población de 28.922 habitantes, la mayor parte de ellos ubicados en el área urbana. La economía del municipio se sustenta en actividades como la ganadería, la agricultura, la pesca, el comercio, el transporte, la prestación de servicios públicos y, de manera

incipiente, la agroindustria. Entre ellas, la ganadería ocupa el primer renglón de actividad económica municipal en el sector rural. En la zona urbana la economía y el empleo dependen fundamentalmente del comercio. El municipio posee importantes reservas minerales de petróleo, cuarzo, minerales de hierro, circón, algunos feldespatos caolinitizados, caolinita, fósforo, calcio y magnesio. Además, está involucrado en el diseño de megaproyectos regionales y nacionales con un alto potencial económico hacia el futuro. Ese hecho contrasta con el bajo nivel de vida de la población. Aunque los niveles de pobreza no son tan pronunciados como en Cabrera, de todos modos el porcentaje de personas con NBI en Puerto López superaba el 32% en 2005, siendo esa cifra mayor en el área rural (43%).

Desde hace un cuarto de siglo, la región se configuró como zona de disputa entre diferentes actores armados ilegales. En la década del ochenta las Farc lograron una notoria influencia en la zona, concomitante con el predominio de corrientes políticas de izquierda en el municipio: el Partido Comunista, el Moir y la Unión Patriótica. La violencia se recrudeció en esa década como consecuencia de la aparición de grupos contrainsurgentes, responsables de asesinatos selectivos, amenazas e intimidaciones a los habitantes de la región. Gonzalo Rodríguez Gacha y Víctor Carranza, especialmente este último, entre otros, lideraron acciones violentas encaminadas a erradicar de la zona a la guerrilla y a las organizaciones de izquierda, lo que finalmente lograron. De forma simultánea, hubo un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra y de los negocios, siendo Víctor Carranza el mayor beneficiario de dicho proceso.

A mediados de la década del noventa, surgieron nuevos grupos de autodefensas, financiados, según palabras de sus dirigentes, por “personalidades y ganaderos de la región”; el primero fue las Autodefensas del Meta y del Vichada, cuya zona de influencia se extendió desde Puerto López (Meta) hasta Cumaribo (Vichada); otro grupo fue el de las Autodefensas Campesinas del Casanare, al mando de *Martín Llanos*. Hacia el final de la década de los noventa y en tránsito al 2000 incursionó el Bloque Central Bolívar.

Entre los diferentes grupos paramilitares se desarrolló una guerra por el dominio territorial, caracterizada por enfrentamientos directos, choques y persecución permanente a la población civil. Esta disputa estuvo asociada a la tenencia de la tierra y a las bonanzas relacionadas con el cultivo y procesamiento de la coca, en un contexto de precaria presencia del Estado en la región. Como salida a esta situación de enfrentamiento, los jefes paramilitares plantearon acuerdos en torno a la presencia y el control sobre tierras, el acceso a cultivos ilícitos, el control de los laboratorios, el procesamiento y tráfico de drogas, y el cobro de diferentes tipos de “vacunas” en la zona.

Esta lucha interna entre diferentes grupos llegó a un punto de crisis en 2002-2003, época de continuos asesinatos selectivos y amenazas que llegaron a tener niveles de afectación muy elevados. Los jefes Martín Llanos y Vicente Castaño establecieron un acuerdo para delimitar las zonas de control: el centro del Meta y la mitad inferior del Casanare, a partir del río Cravo Sur estaría bajo el dominio de las Autodefensas Campesinas del Casanare, y el resto del Meta estaría bajo el control del Bloque Centauros. No obstante, a finales del año 2002 la disputa se incrementó debido a la presunta violación del pacto por parte de ambos grupos.

A los constantes enfrentamientos entre los grupos paramilitares se sumó la presión del Ejército Nacional, que entre 2003 y 2004 llevó a cabo la operación Santuario, dentro de la cual se adelantó una avanzada tras el grupo de Martín Llanos, que arrojó, entre otros resultados, la toma del campamento “*El Tropezón*” en la vereda Medio Meluá, del Municipio de Puerto López. La disputa entre los grupos paramilitares (Bloque Centauros, Bloque Vencedores de Arauca, Bloque Central Bolívar, Autodefensas Campesinas del Casanare) produjo más de mil bajas, lo que motivó el desplazamiento de más de mil personas entre mayo de 2003 y agosto de 2004, así como la intensificación del reclutamiento de personas de la región e, incluso, de otras zonas del país, especialmente jóvenes que, por la falta de oportunidades para desarrollar un proyecto de vida, se convirtieron en sujetos “codiciados” por parte de los grupos en disputa para el incremento de su pie de fuerza.



Algunos de estos grupos se desmovilizaron a partir de agosto de 2004, en un número aproximado de 6.000 efectivos, lo que no redujo la intensidad de la disputa entre los grupos paramilitares en el municipio y en la región, no sólo por la presencia de jefes paramilitares del Bloque Central Bolívar, como alias “Macaco”, sino también porque el proceso de desmovilización fue parcial y no cubrió al 100% de los combatientes.

Los grupos de autodefensa terminaron por controlar la región y el municipio, establecieron relaciones con los diferentes actores sociales y económicos y enfocaron igualmente su acción hacia la institucionalidad municipal, con el fin de orientar la gestión en la dirección de sus intereses.

El tercer estudio de caso corresponde a La Dorada, segunda ciudad en importancia en el Departamento de Caldas, después de Manizales. La Dorada posee una ubicación estratégica como punto de cruce entre el sur-occidente y el nororiente colombiano y entre Bogotá, Medellín y la Costa Atlántica. Cuenta con relativa cercanía y fácil tránsito a las ciudades de Bogotá y Medellín. Además, tiene acceso fluvial por el río Magdalena y comunicación aérea a través de la base Germán Olano en Puerto Salgar. Actualmente, se adelantan en el municipio dos proyectos de gran incidencia en materia de vías y comunicaciones: el puerto multimodal y la vía férrea a la Costa Atlántica.

La Dorada registró 70.486 habitantes en el censo de 2005, de las cuales 63.288, es decir, el 89,7%, se ubican en la cabecera municipal. La economía urbana se ha estructurado en torno al comercio, los expendios de carne, tiendas y supermercados, restaurantes y cafeterías, sin dejar de lado el turismo, que se ha fortalecido a través del mejoramiento de la infraestructura hotelera. Del total de establecimientos que existen en el municipio, el 6,6% se dedican a la industria, el 51,8% al comercio, el 31,1% al sector servicios, y el 10,5% a otras actividades<sup>7</sup>. Otros sectores relevantes son la ganadería y la pesca, el primero de los cuales representa actualmente un próspero negocio, mientras que la se-

---

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda La Dorada, Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007.

gunda pasa por un momento crítico, lo que afecta a la población directamente ligada a esta actividad.

Los niveles de pobreza en La Dorada son levemente inferiores a los de Cabrera y Puerto López (25% en 2005), aunque más notorios en el área rural (41,7%). Sin embargo, el porcentaje de población registrada en los diferentes niveles del Sisben es alta: 86,9%.

La ubicación estratégica del municipio y el potencial de la economía local y regional son dos factores que ayudan a comprender la presencia de actores armados en la zona y la escalada del conflicto en épocas recientes. En las décadas de los años sesenta y setenta operaron en ella movimientos políticos de oposición al bipartidismo liberal-conservador, como la Anapo, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), el Partido Comunista (PCC), la Unión Patriótica y el Moir, así como las guerrillas de las Farc, el ELN y el EPL. Estas últimas adelantaron con el apoyo de sectores obreros y campesinos una permanente actividad en la región, que terminó por afectar intereses económicos y sociales locales. Prácticas como el boleteo, el gramaje, la extorsión y el secuestro, agenciadas por los grupos armados, se generalizaron y produjeron un progresivo rechazo por parte de los habitantes de la región.

El agotamiento de la comunidad, la aparición del narcotráfico y la afectación de intereses ligados a la gran propiedad de la tierra posibilitaron el surgimiento y la consolidación de un proyecto paramilitar como propuesta contrainsurgente. Una de las primeras manifestaciones de esa nueva dinámica en La Dorada fue la presencia activa en la década del ochenta del Movimiento Muerte a Secuestradores (MAS), el cual se encargó de adelantar una campaña de desarticulación de la Anapo y la Unión Patriótica, al tiempo que desarrollaba una estrategia de expansión e incidencia en la lucha contrainsurgente en el municipio.

Paralelamente, la mafia ligada al narcotráfico incursionaba abiertamente en la zona a través de la compra de parcelas a pequeños agricultores con el objeto de fortalecer su actividad económica y su influencia en la vida local. Esto pro-

dujo impactos significativos en el municipio, entre los cuales uno de los más importantes fue el cambio en los usos del suelo. La concentración de tierras por la compra de fincas y parcelas produjo el tránsito de la producción agrícola a la ganadera, a lo que se sumó el desplazamiento de los habitantes del sector rural al urbano ante la reducción de las oportunidades de empleo, por el cierre de trilladoras, procesadoras y empacadoras de productos.

Un factor adicional contribuyó a configurar el mapa del conflicto en la región: el establecimiento de guarniciones militares, como la XIV Brigada en Puerto Berrío y el Batallón Bárbula en Puerto Boyacá. Esta situación en muchos casos estuvo asociada a la misma dinámica de expansión paramilitar, apoyada por elementos del Ejército Nacional, como se referencia en los resultados de la investigación hecha por la Procuraduría General de la Nación<sup>8</sup>. De otra parte, las Farc intentaban consolidar su proyecto político militar con la organización y realización de la Séptima Conferencia, a la par de un posible proceso de negociación con el gobierno de Belisario Betancur.

A comienzos de la década del noventa fue creada la Asociación Campesina de Agricultores y Ganaderos del Magdalena Medio (Acdegam). Este proyecto tuvo su desarrollo en Puerto Boyacá y contó con la participación de empresarios, ganaderos, líderes locales, esmeralderos y narcotraficantes, y el apoyo de funcionarios de distintas dependencias del Estado y de sus fuerzas militares.

El nexo de los grupos armados ilegales con los grupos políticos no tardó en producirse. El movimiento Paz, Progreso y Cultura fundado por comerciantes e intelectuales de la región, entre los cuales figura John Jairo Correa Álzate, conocido narcotraficante, contó entre sus filas con César Arturo Álzate, primo de Correa, quien en 1994 fue elegido concejal y, posteriormente, en 2000, alcalde. Los vínculos entre actores armados y movimientos políticos se hicieron más evidentes con el caso de la concejal Maribel Galvis Salazar, del Movimiento del Pueblo, elegida en el año 2000, quien el 7 de febrero de 2006

---

<sup>8</sup> Ver [http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia2.html#N\\_36](http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia2.html#N_36)

se entregó con un grupo de desmovilizados de las AUC del Magdalena Medio para evitar su captura tras la denuncia de algunas de sus supuestas víctimas de extorsión.

Los dirigentes de las fuerzas partidistas más importantes mantuvieron nexos fuertes con los paramilitares. Para citar solamente un ejemplo, el ex alcalde del municipio, Justo Capera, representante del Partido Liberal y respaldado por el senador Víctor Renán Barco, emitió en diversas ocasiones declaraciones para dar la bienvenida a estos grupos, en especial a uno de sus jefes, “Ramón Isaza”, y expresar el beneplácito por sus acciones. Ramón Isaza tiene además relaciones muy cercanas con César Alzate, director del movimiento contradictor al representado por Capera.

La presencia paramilitar en el municipio fue sentida por sus habitantes por lo menos hasta el 2003, cuando comenzó la negociación de las AUC con el gobierno nacional, y se desmovilizaron dos comandantes de la zona, Ramón Isaza y el Águila. A su salida, sin embargo, el dominio territorial quedó en manos de alias “Macaco”, otro jefe paramilitar desmovilizado que, no obstante esa condición, es reconocido como el actual comandante de los grupos armados ilegales del municipio y parte de la región. Este cambio de comandancia en la región ha despertado una ola de homicidios en el municipio, en especial dirigidos a los hombres de confianza de las AUC cuando los comandantes fueron Isaza y el Águila, motivados al parecer por el interés de alias “Macaco” de evitar acciones de inteligencia por parte de hombres de los ex comandantes, y así consolidar su dominio en el territorio.

## **Actores del conflicto y representación política**

Pese a que diversos autores han señalado la crisis de representación política que sufren en la actualidad la mayoría de regímenes democráticos<sup>9</sup> y que dicha

---

<sup>9</sup> Ver al respecto Porras Nadales (1996).

crisis constituye uno de los argumentos fuertes que están en la base de la re-dinamización de la democracia participativa, es imposible para dichos regímenes prescindir de la democracia representativa, entendida como aquella en la cual “las deliberaciones colectivas (...) no son tomadas directamente por quienes forman parte de ellas sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 2003, 52). Incluso para algunos estudiosos la democracia a nivel del sistema político es necesaria para que puedan subsistir otras formas de democracia social o económica<sup>10</sup>.

Varias razones han sido señaladas para sustentar la idea de que es imposible prescindir de los principios prescritos en el modelo de democracia liberal-representativa. Algunas de ellas están relacionadas con la valoración que se hace sobre la superioridad de este tipo de régimen político frente a otros que ha conocido la humanidad en materia de protección de los derechos humanos y de la extensión de la paz y la seguridad mundial<sup>11</sup>. Igualmente se aducen argumentos sobre cómo la universalización, la expansión de las comunicaciones y los cambios sociales vividos en el último siglo presionarían el establecimiento de la democracia liberal como mecanismo que permitiría a individuos y grupos, hoy en día más reflexivos y abocados a fuertes procesos de destradicionalización, liberarse de la esfera política (área que ha perdido centralidad a pesar de que sobre ella se obtiene mucha más información que en el pasado) y dedicarse a otros asuntos de mayor interés cotidiano<sup>12</sup>.

Pero más allá de las anteriores valoraciones generales e incluso filosóficas, el modelo liberal representativo tiene relevancia por su carácter de forma de

---

<sup>10</sup> Un ejemplo extremo es Sartori, quien afirma que “La democracia política es determinante y condicionante; las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, fácilmente faltan las democracias menores. Lo que explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto desarrollado y teorizado principalmente en el nivel del sistema político” (Sartori, 2005, 35).

<sup>11</sup> La mayor protección de los derechos humanos se deriva del hecho de que en el marco de las reglas democráticas no es necesario eliminar al contrario; de hecho ideologías que históricamente se consideraron excluyentes han aceptado competir bajo su manto. Así mismo, este tipo de régimen político implica un conjunto de garantías y derechos que, en general, no se respetan en Estados autoritarios. Por su parte, la relación de democracia y paz está soportada en la idea de que los estados democráticos no hacen la guerra entre ellos. Un interesante recuento bibliográfico sobre el tema puede verse en Diamond (1997, 16).

<sup>12</sup> Esta es la tesis de Giddens (1996).

gobierno adecuada para facilitar el manejo de las complejas sociedades actuales<sup>13</sup>. Al respecto el razonamiento va en varias direcciones. En primer término son necesarios instrumentos técnicos provistos por la democracia entendida en un sentido procesal (sufragio universal, elecciones, representación, igualdad jurídica, reglas de juego, etc.) en Estados–naciones del tamaño que conocemos hoy día, cuando no existen ya ciudades-Estado al estilo de la Atenas de Pericles o la Ginebra de Rousseau. En segundo lugar, la representación es obligada en la medida en que es insensato y nada práctico siquiera pensar que todos los ciudadanos pudieran decidir todo el tiempo sobre todos los asuntos que les competen, más aún cuando muchos de ellos tienen que dedicarse a resolver problemas relacionados con su subsistencia, estando en la práctica imposibilitados de especializarse en los múltiples y complejos asuntos de la vida pública. Finalmente, y de acuerdo con las consideraciones anteriores, es lógico que en sociedades heterogéneas donde no es posible –ni deseable– adoptar unanimidad y consenso, las decisiones importantes estén respaldadas por el principio de las mayorías implícito en la democracia representativa.

Reconociendo entonces la importancia y necesidad de contar con mecanismos de democracia representativa vigorosos y que respondan a las necesidades de la sociedad actual, interesa mirar ahora algunas características y principios básicos de este modelo, que permitan servir como referencia al análisis que se hará posteriormente sobre los tres casos estudiados. Vale la pena resaltar cuatro aspectos. En primer término, la importancia que da el modelo a las elecciones. Sin caer en la “falacia del electoralismo” de la que habló Terry Kart (Diamond, 1997, 20), sí es evidente que, como lo han señalado muchos estudiosos del tema, la selección de los gobernantes a través de elecciones periódicas, competitivas, limpias y libres es la base para la formación del gobierno representativo.

---

<sup>13</sup> En palabras de Bobbio, “donde no es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, el número de habitantes y de la multiplicidad de problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa” (Bobbio, 2003, 70)

Lo anterior debe complementarse, en segundo lugar, con la existencia de garantías y libertades civiles y políticas requeridas para que las preferencias de los ciudadanos puedan expresarse durante los debates electorales y continúen presentes entre elección y elección. Al respecto se puede mencionar una amplia gama de derechos que incluyen, entre otros, los siguientes: existencia de oposición y posibilidad de formar partidos, respeto a las minorías, canales de expresión y representación de intereses más allá de los partidos y las elecciones, fuentes de información alternativa, libertad de creencia, opinión, discusión, palabra, publicación, reunión, demostración, petición; igualdad de los ciudadanos ante la ley para participar en el proceso político, poder judicial independiente que defienda las libertades individuales y grupales y la existencia del imperio de la ley ante arbitrariedades estatales y de otras fuerzas organizadas. (ibíd., 28-29).

Ahora bien, y este es un tercer elemento por destacar, elecciones y garantías electorales sólo cobran vigencia cuando los gobernantes y las autoridades elegidas pueden completar totalmente los períodos para los que fueron electos y cumplir sus mandatos sin presiones por parte de “cotos reservados de poder” manejados por militares u otras fuerzas sociales y políticas (ibíd., 26-27), y en el marco del respeto al constitucionalismo, la división de poderes, la responsabilidad horizontal y vertical, y el reinado de la ley.

Finalmente, la visión representativa de la democracia está basada en la posibilidad de que diferentes concepciones del mundo e intereses en juego puedan expresarse y competir. Este principio del pluralismo buscaría evitar la concentración y el abuso del poder, a través del “control recíproco entre los grupos que representan a los diversos intereses, los cuales se expresan a su vez en diferentes movimientos políticos que luchan entre sí por la conquista temporal y pacífica del poder” (Bobbio, 2003, 70). Claramente, el pluralismo así entendido implica reconocimiento del disenso y la tolerancia hacia opciones políticas diferentes.

Si bien el marco anterior es bastante aceptado dentro del paradigma actual de la democracia liberal representativa, también presenta diversas limitaciones que han sido señaladas en el debate académico. Al lado de su foco en variables exclusivamente políticas e institucionales, que implica dejar por fuera otros factores indudablemente influyentes, como serían los determinantes culturales o la exclusión política o económica, otro de los aspectos que han sido descuidados –y que en este artículo interesa resaltar– está relacionado con el hecho de que al ser el Estado-nación el referente principal de análisis, no se indaga sobre las diferencias existentes entre diversos niveles territoriales. Al respecto O'Donnell señala cómo las actuales teorías parten del supuesto de la existencia de un alto grado de homogeneidad en términos de los alcances del Estado y la democracia, contemplando muy poco la pregunta sobre qué sucede cuando su extensión se da de manera muy irregular, de tal forma que se observan regiones “donde los poderes locales (tanto los públicos formales como los de facto) establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional” (O'Donnell, 1997, 267).

Precisamente Gibson, partiendo de la constatación sobre la desigualdad en la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia al interior del Estado-nación, ha planteado cómo en ocasiones los niveles de desigualdad pueden ser a tal grado dramáticos que dan cabida a la existencia de “régimenes completamente autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación” (Gibson, 2006, 206). Aunque Gibson centra su análisis en las relaciones entre autoritarismos provinciales o estatales –nuestro nivel departamental– con los respectivos régimenes nacionales, algunos de sus aportes teóricos pueden resultar pertinentes como marco de referencia para el análisis de los casos que se examinan más adelante.

En particular, interesa destacar el planteamiento sobre el vínculo que se establece espacialmente entre instituciones políticas, así como el énfasis en que



toda estrategia de control político y de construcción de poder implica necesariamente interconexiones verticales interdependientes en todos los niveles del sistema territorial nacional (ibíd., 210). Ligado a lo anterior, Gibson concluye que dichas estrategias cubren tanto el orden subnacional (“reducir el poder de oponentes locales, así como cerrar espacios políticos a actores externos que podrían aliarse con la oposición local o cambiar el equilibrio de poder en contra de las élites”) como el nivel nacional a través del intento de ocupación o control de posiciones claves en este ámbito o de monopolización de los vínculos entre ambas instancias. (ibíd., 212).

Por último, y en la perspectiva de lograr modificar la situación reinante, son importantes sus referencias a los determinantes que contribuyen a garantizar la continuidad de estas prácticas autoritarias o el cambio hacia patrones de comportamiento más democrático, lo que Gibson liga a la participación activa bien sea de partidos políticos de carácter nacional o del gobierno central que apoyen o se alíen con grupos de oposición dentro del territorio. Hay que recordar que estos planteamientos hacen referencia solamente a dinámicas del nivel intermedio de gobierno y que por lo demás no abocan situaciones de conflicto armado y de presión directa de actores ilegales como la que se analiza en este artículo.

Ahora bien, ¿cómo este marco conceptual sobre la democracia representativa y las reflexiones que han intentado involucrar una dimensión territorial se expresa en contextos locales con influencia de actores armados ilegales? Esa es precisamente la pregunta que se intentará responder a continuación, teniendo en cuenta igualmente los interrogantes formulados líneas arriba sobre cambios en los mapas y las prácticas políticas locales.

Aunque sus trayectorias políticas son diferentes, los tres municipios estudiados comparten una clara incidencia de actores ilegales en términos de los resultados, los procesos y las dinámicas electorales. Ello obviamente repercute en el carácter de los regímenes allí establecidos, los cuales, como se deriva del contraste entre la realidad y los principios y postulados de la democracia

representativa anteriormente planteados, muestran serios visos autoritarios. En últimas, lo que se observa es la pervivencia de enclaves autoritarios que se desarrollan en el marco de estructuras e instituciones formales de la democracia representativa.

Sustentar lo anterior es precisamente el objeto del siguiente apartado. Para ello haremos, en primer lugar, un breve recuento de las dinámicas políticas de los tres municipios y de los actores específicos que han incidido en ellas. Posteriormente analizaremos cómo en concreto las conductas de dichos actores han afectado los procesos políticos electorales. Finalmente, presentaremos unas reflexiones sobre el carácter de la democracia representativa en contextos locales dominados por la presencia de grupos armados.

### **Trayectorias políticas y actores armados**

Aunque no es posible en el marco de este artículo desarrollar en profundidad y con detalle el tema de las trayectorias políticas de los municipios estudiados, sí resulta necesario señalar grandes tendencias. Considerando series históricas para alcaldía y concejo desde el año 1988, se observa que mientras en Cabrera tradicionalmente las preferencias electorales se orientaron a apoyar corrientes de izquierda y, en menor medida, liberales durante la mayor parte del período estudiado, en Puerto López y La Dorada es el liberalismo el que ha tenido un peso histórico importante.

En los tres casos, sin embargo, se han observado cambios relevantes en los correspondientes mapas políticos. En el primero de estos municipios sigue presentándose apoyo a partidos como el PDA y en menor medida el liberalismo, a nivel local y nacional, aunque el espectro político se ha abierto a diversas agrupaciones desde el año 2004, sin que pueda evidenciarse una tendencia ideológica o política clara. En Puerto López el predominio del Partido Liberal ha ido cediendo fuerza y participación a favor de corrientes uribistas a tal punto que el alcalde elegido en la última contienda pertenece a Cambio Radical,

a la vez que nueve de trece concejales provienen de partidos que apoyan al Presidente y sólo dos representan al liberalismo. Por su parte, en La Dorada el clientelismo liberal liderado por el senador Víctor Renán Barco ha visto disputado su poderío desde 1994 por el Movimiento del Pueblo, una organización política que, pese a haber adoptado diversas etiquetas partidistas para participar en la competencia electoral, tiene continuidad y ha logrado ganarle la alcaldía al barquismo en tres períodos (1994, 2000 y 2003) y compartir con él el poder en el Concejo Municipal, haciéndole perder su condición de fuerza dominante.

Los actores armados que inciden en los tres municipios son también diferentes en cada caso, así como son diferentes las relaciones que establecen con los partidos políticos que dominan la escena local<sup>14</sup>. En Cabrera la influencia de las Farc fue fuerte en términos de colaboración entre actores desde el inicio de la elección de alcaldes en 1988 y hasta 1998, periodo en el que la Unión Patriótica, el Frente Social y Político y/o el Partido Comunista concentraron los cargos de autoridad en el municipio. Durante esa década las principales formas de colaboración fueron las alianzas con políticos y el apoyo a candidatos durante los procesos electorales. En la medida en que la visión estratégica de la guerrilla frente a la clase política y al municipio cambió, empezó a darse una relación de confrontación en la que primó el boicot a las elecciones y los asesinatos o atentados a aquellos actores políticos que persistían en la idea de participar en los procesos electorales o que fueron elegidos por votación popular. En la actualidad, como efecto de la presencia del Batallón de Alta Montaña y de otras medidas del gobierno nacional en aplicación de la política de Seguridad Democrática, la guerrilla está replegada y no ejerce influencia directa en el municipio.

---

<sup>14</sup> Para efectos analíticos en la investigación se establecieron dos categorías en las cuales estas relaciones pueden ser ubicadas según se trate de eventos o procesos de colaboración entre actores o de eventos o procesos de confrontación entre éstos.

Por su parte, y como sucedió en otros municipios del país<sup>15</sup>, en Puerto López organizaciones ilegales con poder local, como la liderada en este caso particular por Víctor Carranza, hicieron su ingreso en el panorama electoral local utilizando una estrategia de eliminación física de dirigentes y partidos que pudieran ser sus oponentes en la competencia política. Tal situación se presentó frente a agrupaciones como la Unión Patriótica y el Partido Comunista. Otros partidos, como el Moir y algunas fracciones del Partido Liberal, debieron asimilarse y someterse a las reglas de juego políticas impuestas por el “Patrón” para poder sobrevivir en el escenario político local. Una vez establecidas a través de las armas estas condiciones de competencia política, tanto Carranza como los grupos paramilitares que emergieron con interés en el plano electoral a partir del 2004 se aliaron con políticos –liberales en el primer período y uribistas hacia el final del mismo-, utilizando para ello varias modalidades estratégicas de acción que incluyen padrinazgo político, alianzas y negociaciones entre actores, e incluso la representación directa de intereses ilegales en cargos públicos.

Finalmente, en La Dorada el narcotráfico participó directamente a mediados de los años noventa, en la creación del Movimiento Paz, Progreso y Cultura, que más adelante se convertiría en el ya mencionado Movimiento del Pueblo, con el cual políticos locales pretendieron –con éxito- enfrentar el poder del barquismo. Además de la estrategia de creación de organizaciones políticas, los narcotraficantes y –posteriormente los paramilitares– realizaron en La Dorada alianzas con políticos de ambos bandos, acudiendo al mecanismo de infiltración de candidatos en la administración pública, como lo demuestra el hecho de que figuras importantes en la política local se desmovilizaron como paramilitares<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Aunque en un contexto diferente de desmovilización violenta de organizaciones de la sociedad civil, el artículo de Magda Beatriz López plantea una estrategia similar de utilización de violencia y asesinatos selectivos por parte de los paramilitares para incursionar, posesionarse y dominar el territorio. En ese caso y, según información derivada de diversos testimonios, las estrategias violentas estuvieron acompañadas de una acción permisiva por parte de las fuerzas militares y de “una incapacidad del gobierno local para gestionar las denuncias respectivas sin que se filtrara la información” (López, 2005, 20).

<sup>16</sup> Ellos son el exalcalde liberal barquista Orlando Echeverri (1998-2000) y la concejala del Movimiento del Pueblo, Maribel Galvis (2000-2003 y 2003-2007).

## **Democracia representativa en contextos de influencia de grupos ilegales**

Lo planteado en el apartado anterior proporciona algunos indicios acerca de cómo se ven afectados los principios de la democracia representativa por la influencia de actores ilegales en la vida local. De hecho la sola presencia de uno o varios actores que intimidan con las armas o que en efecto las emplean para obtener resultados a su favor, impide que haya elecciones competitivas, limpias y libres. Factores relacionados con el conflicto, como el asesinato del alcalde de Cabrera en el 2003 y la imposibilidad en varias oportunidades en ese mismo año de realizar –por presiones de la guerrilla– las elecciones para reemplazarlo, muestran cómo en ese municipio ni siquiera se pudo cumplir el requisito de que éstas últimas fueran periódicas<sup>17</sup>.

Por otra parte, mecanismos utilizados tanto por la guerrilla como por grupos paramilitares para apoyar a políticos afectos, tales como la nominación y/o el otorgamiento de avales a candidatos<sup>18</sup>, el respaldo y la realización de acuerdos sobre el desarrollo de sus campañas, la financiación y el soporte logístico de las mismas, las negociaciones sobre programas de gobierno, etc., condicionan a los futuros mandatarios impidiendo o afectando enormemente aquel postulado de evitar la existencia de “cotos reservados de poder” que les permitan gobernar libremente. El hecho de que la relación sea con actores que están por fuera de la legalidad y el que éstos influyan tanto a nivel de alcaldes como a los concejos, pone un manto de dudas sobre el cumplimiento que pueda darse en estos municipios a principios claves de la democracia representativa como el equilibrio de poderes y el respeto a la ley.

---

<sup>17</sup> Adicionalmente, la inestabilidad electoral de Cabrera ha estado ligada a la muerte de un alcalde en la plaza pública en 1998 y a la destitución de otro en el 2006 debido a denuncias de corrupción.

<sup>18</sup> Nos referimos, por supuesto no al aval partidista sino al visto bueno que otorga el mandamás o comandante de la zona a los candidatos a cargos locales de elección popular.

En general difícilmente se puede considerar que en estos municipios hay espacio para el pluralismo<sup>19</sup>. Por el contrario, se mencionó cómo en algunos casos la izquierda fue completamente aniquilada por actores armados, los cuales, una vez establecidos en el territorio, no han permitido el surgimiento de concepciones diferentes a las impulsadas por ellos. Además de los asesinatos de candidatos o funcionarios elegidos contrarios a sus intereses, que los actores armados no dudan en utilizar, se encontraron otros mecanismos destinados a disuadir o impedir las aspiraciones electorales de los contradictores, tales como las presiones, las amenazas, la prohibición de candidaturas o de realizar reuniones, y el sabotaje a las campañas. En esta medida la oposición tiene en la práctica muy pocas posibilidades de expresarse y participar en el juego político local. Lo anterior no implica que no haya competencia política<sup>20</sup>, sino que ésta se da en el marco de unas reglas impuestas por los actores que, bien sea por la vía del sometimiento o del acuerdo, manejan el poder local.

No sólo la posibilidad de competencia se ve duramente afectada en contextos de conflicto; igual cosa sucede con el ejercicio pleno de las libertades y garantías políticas y civiles de la población. Por ejemplo, en relación con la ciudadanía la guerrilla de las Farc acudió tanto al recurso de orientar, presionar y amedrentar a los votantes —generando por momentos sentimientos de terror en la población— como a la difusión de panfletos invitando a no votar. Por su parte, los otros grupos armados presentes en Puerto López y La Dorada han recurrido a modalidades de delitos electorales tales como la trashumanza electoral, el constreñimiento a los votantes, el control del electorado para definir su decisión de voto, y la compra de votos, así como a la práctica del clientelismo, básicamente a través del pago a líderes sociales y comunitarios y el intercambio de favores, puestos o contratos por votos.

---

<sup>19</sup> Aquí y en otros apartados presentados a continuación hay que hacer una diferenciación entre Cabrera donde, como se señaló, la guerrilla no ejerce actualmente influencia, y los otros dos municipios donde la presencia de actores armados de derecha está vigente.

<sup>20</sup> De hecho en las elecciones de 2007 se presentaron cuatro candidatos a la alcaldía en Cabrera, nueve en Puerto López y ocho en La Dorada, y en ninguno de los casos los ganadores concentraron un número excesivo de votos, sino que, por el contrario, la incertidumbre sobre el ganador estuvo presente, al menos entre las dos primeras opciones. Para el concejo el promedio de candidatos presentados por curul fue de 4,2 en Cabrera y La Dorada y de 7,7 en Puerto López.

En términos de las tendencias de participación y abstención se observa cómo en los tres municipios la elección popular se inicia con niveles de votación altos que no se vuelven a presentar nunca durante la serie. Sin embargo mientras que la participación en Cabrera está por encima del promedio nacional, que fue del 73% en 1988, los otros dos municipios están por debajo<sup>21</sup>. A partir de allí todos los casos tienden a la baja aunque hay trayectorias diferentes entre ellos. Lo cierto es que los niveles más bajos se dan en los casos de Cabrera y Puerto López —coincidentalmente ambos en el año 2004— y tienen como explicación clara la agudización del conflicto y las presiones sobre votantes y candidatos. En ambos casos los niveles de participación estuvieron muy por debajo del promedio nacional para elecciones del 2003, que fue del 60%<sup>22</sup>. Un aspecto interesante por destacar a este respecto es cómo, pese a los efectos directos de la conducta de los actores armados, en el plano local la gente participa más para la selección de sus autoridades que para votaciones del nivel nacional. Así lo muestra para todos los casos la comparación efectuada con las elecciones de congreso y presidencia del 2006, donde la abstención fue considerablemente mayor.

### **Autoritarismos locales**

Retomando las reflexiones teóricas introducidas al inicio de este apartado y confrontándolas con lo expresado anteriormente, podemos concluir que —guardadas las proporciones— los municipios incluidos en la investigación reflejan lo planteado por O'Donnell y Gibson en relación con la desigualdad del alcance de la democracia en los niveles territoriales. Claramente en los tres casos estudiados se encuentra que instituciones y prácticas aparentemente democráticas están completamente permeadas por el autoritarismo y que los actores políticos locales terminan, bien sea por intimidación o por acuerdo, realizando pactos con actores que se encuentran por fuera de la institucio-

---

<sup>21</sup> Cabrera alcanzó un 81%, mientras que en Puerto López y La Dorada los porcentajes fueron de 63,8 y 67,1%, respectivamente. Los datos sobre el promedio nacional de participación para la elección de alcaldes son tomados de Ceballos (2006, 82).

<sup>22</sup> *Ibíd.*, 82.

nalidad democrática y que condicionan su actuación como gobernantes. Las transacciones entre ellos se adaptan a instituciones y reglas de juego establecidas, a la vez que propician otras normas y patrones de actuación de carácter informal, generando un escenario en el cual deben moverse quienes deseen participar en las dinámicas electorales locales.

En este sentido, tanto la intervención de la guerrilla como la de grupos paramilitares o de narcotraficantes impiden, en municipios donde el tema electoral ha sido objeto de su interés y su acción, la vigencia de muchas de las características de la democracia representativa dando, por el contrario, cabida a modelos autoritarios que desvirtúan las decisiones de los votantes y de potenciales aspirantes a cargos de gobierno. Hay que señalar, sin embargo, que las dinámicas y procesos históricos de cada uno de estos actores parecen ir en sentido contrario en los municipios estudiados pues, como se mencionó, mientras en Cabrera la guerrilla de las Farc pasó de la colaboración a la confrontación y a la práctica desaparición o retrainimiento del escenario político electoral, en los otros dos municipios grupos de derecha han ganado mayor participación al final del periodo hasta tal punto que pareciera que ya no requieren del poder directos de las armas para ejercer su influencia.

En lo que toca a los municipios con influencia paramilitar, el establecimiento de condiciones de carácter autoritario que regulan la competencia política parece estar ligado a la funcionalidad que se observa entre los intereses de tipo económico (rentísticos o de acumulación capitalista), político y militar de los actores legales e ilegales detentadores del poder local. La confluencia de estos intereses e interacciones parece pesar más que las organizaciones partidistas presentes en los municipios y que las diferencias que un propio partido pueda adoptar en el nivel local.

En relación con el primero de estos aspectos se encontró cómo, más que responder a una estructura organizativa o a unos lineamientos ideológicos o programáticos definidos por partidos nacionales, éstos se instrumentalizan



como herramientas requeridas para acceder a cargos públicos. En cuanto a la forma específica de funcionamiento del Partido Liberal predominante históricamente en Puerto López y La Dorada, se observaron diferencias notables que sin embargo no afectaron la posibilidad de sus dirigentes políticos locales de relacionarse con actores ilegales. Así, mientras en La Dorada el liberalismo ha dado lugar a una clase política cohesionada en torno a un barón electoral del nivel nacional, que muestra cierta fortaleza, proyección departamental y nacional y en cierta medida lealtad al partido, en Puerto López ha habido un escenario marcado por la fragmentación y el personalismo dentro del propio partido, que evolucionó, después de la reforma del 2003, hacia la presencia en el plano local de múltiples agrupaciones políticas, especialmente de corte uribista.

De una u otra forma, lo anterior muestra cómo las lógicas autoritarias de los grupos armados logran utilizar e insertarse en el marco de las lógicas políticas locales—incluyendo las organizaciones partidistas existentes—pervirtiéndolas y haciendo evidente el poco peso de instituciones y procedimientos democráticos que operan en las entidades territoriales. Se encuentra entonces un modelo autoritario que coexiste en el marco de reglas, normas e instituciones aparentemente democráticas.

Habría que agregar, por último, retomando a Gibson, que estas situaciones se mantienen —al menos en el caso de los municipios donde la presencia de actores armados tiene vigencia, debido a la interrelación existente entre políticos de diferentes niveles territoriales. Ya se mencionó el peso del senador Víctor Renán Barco en La Dorada, y es de conocimiento su habilidad para negociar con el gobierno nacional y con políticos tradicionales de signo contrario para hacer valer o mantener su poder regional. De la misma forma, en Puerto López el alcalde electo realizó su campaña de la mano de uno de los políticos del Departamento del Meta, senador nacional, hoy vinculado al escándalo de la parapolítica. Extrapolando lo planteado por Gibson, se puede concluir esta sección afirmando que para el mantenimiento de estos autoritarismos subnacionales se combinan estrategias de control político de orden local con

estrategias de incidencia del nivel nacional y que sólo la influencia de actores democráticos del nivel central podría propiciar cambios en la situación.

## **Actores armados, modos de gestión y participación ciudadana**

Los procesos electorales y los sistemas de representación política no son los únicos campos de incidencia de los actores armados en los municipios examinados. Su presencia también ha tenido efectos en la orientación de la gestión municipal y, en particular, en las dinámicas de participación ciudadana. Concretamente, la influencia de los actores armados se ha expresado en el fortalecimiento de esquemas autoritarios de gestión de lo público y en la desaparición progresiva de procesos organizativos y de participación en la toma de decisiones. Esta sección pretende ilustrar esa fenomenología en los tres municipios estudiados.

La participación ciudadana es una forma de relación entre el Estado y la sociedad civil. Resulta de la combinación de discursos, intereses y propósitos de los diferentes actores involucrados en la vida pública, y se desarrolla en función de los pesos y contrapesos sociales y políticos existentes en unas particulares coordenadas de espacio y tiempo<sup>23</sup>. Fung y Wright (2003) aluden a ese rasgo de la participación cuando señalan que la gobernanza deliberativa requiere casi siempre de la existencia de un contrapoder social significativo, capaz de debilitar, incluso de neutralizar, el poder y las prerrogativas políticas de los actores dominantes. El concepto describe “la forma en que los actores dominantes, que gozan de un acceso privilegiado a los mecanismos de decisión, pueden ser combatidos, incluso derrotados, por actores más débiles y menos organizados” (Fung y Wright, 2005, 51).

---

<sup>23</sup> Bacqué, Rey y Sintomer (2005) describen la amplia gama de dispositivos participativos existentes hoy día en diferentes países, clasificándolos en tipologías elaboradas a partir de diferentes variables: tipo de participantes, intensidad de la participación, origen de la iniciativa, temporalidad y resultados sociales y políticos.

Dependiendo del grado de fortaleza de esos contrapoderes y de la orientación de la gestión (instituciones de gobernanza), la existencia de los primeros producirá resultados diferentes. Fung y Wright ofrecen una tipología de regímenes de gobernanza, muy útil para el análisis de la participación (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**Regímenes de Gobernanza**

<b>Instituciones de gobernanza</b>	<b>Contrapoder débil</b>	<b>Contrapoder fuerte</b>
Gestión jerárquica - vertical	I. Apropiación de los subsistemas de gobierno	II. Pluralismo agonístico
Deliberación participativa	III. Cooptación y simulación de la participación	IV. Difusión del poder y gobernanza participativa

Fuente: Fung y Wright (2005).

En el primer caso (I), propio de un modelo de gestión vertical y de un contrapoder débil, los intereses subalternos no logran movilizarse, lo que facilita el control gubernamental de la toma de decisiones. Si el contrapoder es fuerte (II), es probable que los espacios de participación resulten conflictivos, propiciando la confrontación de intereses difusos y genéricos movilizados bajo la forma de contrapoderes que buscan defender sus respectivos objetivos, con una orientación agonística (maximización de ventajas obtenidas a través de procesos de presión-negociación).

Cuando las instituciones de gobernanza no son de carácter jerárquico, sino que se abren a la deliberación pública, pueden dar lugar a un doble resultado: si el contrapoder es débil (III) la probabilidad de cooptación y neutra-

lización de las fuerzas opuestas es alta, lo que termina en un simulacro de participación. Si, por el contrario, el contrapoder es fuerte, las instituciones delegan el poder a unidades de gobierno descentralizadas y amplían el proceso de decisión a una amplia gama de intereses, configurando un proceso de poder que fortalece el sistema democrático. Es lo que Fung y Wright llaman el modelo de gobierno participativo con poder de decisión (Gppd), es decir, un proceso mediante el cual se introducen modificaciones o reformas institucionales que mejoran y potencian los espacios en los que los ciudadanos del común pueden incidir en las políticas que los afectan, a través de la deliberación. En el Gppd participan ciudadanos comunes y corrientes y funcionarios que están en contacto con ellos; las experiencias expresan relaciones fraternas y de cooperación de los actores involucrados en la consecución de objetivos comunes en áreas concretas de interés público, y el instrumento por excelencia para la definición de la acción es la deliberación que posibilita conocer las posiciones de los demás y las opciones racionales que se tienen para la toma de decisiones.

El modelo implica cambios en la arquitectura estatal, en tanto se delegan poderes administrativos y políticos a unidades locales de acción, y la transformación del papel de la sociedad local en el escenario de los asuntos públicos. Además, le confiere a la participación una institucionalidad que le permite continuidad y le confiere bases de legitimidad y capacidad de incidencia en las decisiones públicas.

¿Cómo caracterizar los “regímenes de gobernanza” en los tres municipios examinados? ¿Qué rol han jugado los actores armados ilegales en la definición de ese régimen? Responder esas preguntas obliga a examinar las dos dimensiones que sirven de base a la tipología antes enunciada: los modos de gestión<sup>24</sup> y la existencia (o no) de contrapoderes sociales en los municipios.

---

<sup>24</sup> Fung y Wright los denominan “instituciones de gobernanza”.

## Los modos de gestión<sup>25</sup>

En los tres municipios el modo de control político es dominante. Este se caracteriza por la hegemonía de una racionalidad de acumulación de poder en cabeza de las autoridades locales, los agentes encargados de tomar las decisiones y/o los intermediarios partidistas. El modo de control político no riñe con criterios técnicos de organización de la gestión, pero busca subordinarlos de manera que no interfieran en el cálculo político presente en la toma de decisiones. Estas últimas deben reportar un rédito político, independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso ineficiente de los recursos disponibles.

Los actores políticos juegan, por tanto, un papel central en la toma de decisiones y orientan el ciclo completo de la gestión. Son ellos quienes ejercen el control global sobre el proceso. Los actores técnicos, la burocracia y los actores sociales pueden ser tenidos en cuenta como fuentes de información o como objetos de consulta, pero no pesan en el momento de tomar decisiones. La incorporación de criterios políticos en decisiones que tienen un alto componente técnico introduce un sesgo que tiene efectos sobre la prestación de los servicios: las coberturas tienden a ser bajas, salvo si ellas representan un rédito político, y domina un sentido asistencialista –ligado a prácticas clientelistas– en la ejecución de programas y proyectos públicos. El modelo, además, tiende a ser cerrado para la toma de decisiones. Las relaciones entre los agentes políticos y los beneficiarios de las políticas públicas operan generalmente a través de redes clientelistas, lo cual contribuye a consolidar un estilo “inmediatista” de gestión (Rodríguez y Velásquez, 1994, 338 y ss.).

Este modo no opera sin embargo de la misma forma en los tres municipios. En Cabrera el modo de gestión es de carácter elitista: el alcalde concentra el poder de decisión, relegando a un segundo plano las actuaciones del Conce-

---

<sup>25</sup> Por modos de gestión se entiende las formas de articulación de los actores de la gestión en la toma de decisiones. En todo modo de gestión los actores dominantes imponen su racionalidad y tratan de controlar el proceso de decisión subordinando racionalidades e intereses de otros actores y definiendo las reglas de juego de la relación (Rodríguez y Velásquez, 1994).

jo Municipal y de otros actores de la sociedad local, limitándose al cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos por la norma, sin que la búsqueda de nuevas vías para mejorar la calidad de la gestión sea una preocupación prioritaria. Las decisiones se toman por una especie de inercia en la que los intereses de un reducido grupo de personas —el alcalde y su círculo cerrado de amigos— son los únicos tenidos en cuenta en el manejo de los asuntos municipales. La gestión se vuelve, en consecuencia, altamente rutinaria.

El caso de Puerto López es diferente, en tanto el poder patrimonial<sup>26</sup> de Víctor Carranza constituye el fundamento casi único de la toma de decisiones. Su poder económico (propiedad de tierras y de diferentes negocios en la región), político (control de la administración municipal) y social (creación de un tejido social de apoyo y legitimación de su dominio) en Puerto López desde mediados de la década del ochenta hasta hoy ha configurado un tipo de organización estatal y un modo de gestión de corte señorial, en el que el manejo de los asuntos públicos se rige por criterios ligados al exclusivo interés de mantener su hegemonía económica, política y social en el municipio a través de formas asistencialistas de relación con la población.

En La Dorada, el modo de gestión tiene un perfil eminentemente clientelista. El control político ejercido tradicionalmente por el senador liberal Víctor Renán Barco, disputado desde mediados de la década del noventa por el Movimiento del Pueblo, lleva a que la prestación de servicios a la población, especialmente a los sectores que presentan mayores carencias, se rija por un criterio de obtención de lealtades políticas de individuos o comunidades locales a cambio de los bienes y servicios entregados<sup>27</sup>. El bienestar de los beneficiarios o miembros de las redes de clientela no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de acumulación de poder.

---

<sup>26</sup> Varias personas entrevistadas en el municipio coinciden en afirmar que Carranza ha manejado el municipio como si fuera su propia hacienda, imponiendo una suerte de poder doméstico que extendió a todos los órdenes de la vida local, incluido el político-administrativo.

<sup>27</sup> La práctica más frecuente en La Dorada durante las campañas electorales es la visita puerta a puerta de los candidatos, en la que ofrecen a las familias mercados, útiles escolares y electrodomésticos a cambio del voto. Dicha práctica caracteriza por igual al grupo del senador Barco y al Movimiento del Pueblo. Sus diferencias políticas desaparecen cuando se trata del estilo de “hacer política”.

Este modo de gestión y sus diferentes formas de operación en los tres municipios encajan muy bien en la lógica de los grupos armados ilegales. La presencia de estos últimos en los municipios y su incidencia en la gestión, a través del control de las autoridades locales y de sus principales decisiones —especialmente en la orientación de la inversión pública— han afianzado el modo de control político y de las formas autoritarias de ejercicio del poder local. Se trata de organizaciones armadas que tienen una estructura interna de corte vertical, piramidal, con jerarquías claramente establecidas (los que mandan y los que obedecen órdenes), que, al tomar contacto con los poderes públicos, acentúan su talante autoritario e impiden la emergencia de cualquier viso democrático, en el sentido de apertura a la participación ciudadana.

Por supuesto, la articulación entre las lógicas militaristas de los grupos armados y los modos de gestión ocurre de manera diferente en los tres municipios, dado que las formas históricas de relación con el poder político local no han sido las mismas. El caso más relevante es probablemente el de Cabrera, pues allí, como ya se señaló, la guerrilla ha tenido una influencia de larga data, heredera del papel jugado por las organizaciones de izquierda y los sectores progresistas del Partido Liberal, dominantes en la historia política local. Uno de los rasgos más notorios de dicha influencia fue la organización de un importante movimiento agrario que tuvo relevancia en el plano nacional. Sin embargo, el interés de la guerrilla nunca fue democratizar la gestión local, sino contar con una base social de apoyo ideológico y político para su lucha contra el gobierno central. Su dominio territorial tuvo siempre un sentido militar y político en el contexto de su enfrentamiento con el Estado, para lo cual el control del gobierno municipal era importante en la medida en que permitía acceso a recursos, protección de sus huestes en el territorio municipal y una cierta capacidad de influencia en la población e, incluso, de regulación de la vida social.

Por el contrario, en los municipios de Puerto López y La Dorada los grupos paramilitares y los narcotraficantes han tenido un interés capital en la gestión

municipal ya que la conciben como un instrumento para proteger su actividad económica, capturar directa o indirectamente rentas municipales en beneficio propio y de sus territorios de influencia, y asegurar progresivamente el reconocimiento y la aceptación social, independientemente de los medios utilizados para lograrlo. Para tal efecto, el control de las decisiones municipales es vital, lo que acentúa el carácter autoritario en los procesos de toma de decisión. De esa forma, las estructuras piramidales, verticales y autoritarias del modo de gestión proporcionan las bases esenciales para el acomodamiento y la inserción de los grupos ilegales.

De ahí, el poco o nulo interés de los gobiernos locales en fortalecer la sociedad civil y abrir espacios de participación en la gestión pública. En ninguno de los tres municipios las autoridades municipales han mostrado un interés explícito por escuchar la voz de la ciudadanía y no contemplan la participación como un ingrediente vital de la gestión pública. En Cabrera, por ejemplo, no se registran acciones orientadas a promocionar los procesos de organización y participación de la ciudadanía. No hay una estrategia clara y consistente de la administración en esa dirección. A pesar de que a través de normas nacionales han sido creados más de 30 espacios de participación, en Cabrera sólo se han instaurado dos: el Consejo de Seguridad Social en Salud, en el 2007, y el Comité de Estratificación en el 2000. Sin embargo, estas instancias existen en el papel pues no han operado de manera constante y no cumplen ninguna tarea relacionada con sus objetivos.

En Puerto López, la situación no difiere mucho. Allí las autoridades municipales y los grupos armados que las respaldan tampoco han mostrado interés en la promoción de la participación ciudadana como parte de la orientación de la gestión municipal. Si bien existen varios espacios como el Consejo Municipal de Seguridad Social, los Consejos de Participación Comunitaria, la Junta Directiva del Hospital, la Asociación de Usuarios en Salud, las Veedurías Ciudadanas, el Comité Municipal de Estratificación y los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, éstos no funcionan de manera autónoma sino como dispositivos para legitimar



las disposiciones emanadas de la administración municipal y de los grupos ilegales dominantes. En otras palabras, son instancias instrumentalizadas que contribuyen a reforzar los procesos de cooptación ciudadana, fortalecer la acumulación política y garantizar la legitimidad de las decisiones gubernamentales.

En La Dorada la administración municipal tampoco ha trazado políticas de estímulo a la participación y la organización social. No existe ni ha existido una estrategia clara, coherente y eficaz de promoción de la participación. Esta no es vista como un insumo provechoso y conveniente a la gestión pública. Por el contrario, es concebida como un instrumento para controlar la actuación de la ciudadanía y someterla a los intereses de los grupos dominantes. En el gobierno de César Alzate (2001-2003) la administración decidió abrir algunas puertas a la voz ciudadana a través de un diálogo directo con la población para conocer sus inquietudes y demandas. Sin embargo, este mecanismo terminó convertido en un dispositivo transitorio del gobierno para ganar credibilidad, antes que en una herramienta de incidencia en las decisiones públicas<sup>28</sup>. En las administraciones más recientes tampoco se observa una estrategia para promover las prácticas participativas; por el contrario, la relación entre las autoridades municipales y la ciudadanía se desarrolla en el marco de esquemas clientelistas basados en el intercambio de apoyos electorales por bienes y servicios para atender necesidades básicas de la población.

En el municipio actualmente operan cuatro instancias de participación: los Comités de Participación Ciudadana en Salud, los Comités de Seguridad Social y Salud, el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo de Política So-

---

<sup>28</sup> Uno de los líderes políticos entrevistados en el municipio lo expresó de la siguiente forma: “la participación en el municipio se abrió en la administración de Cesar, tiempo durante el cual se permitió a muchos ciudadanos asistir y ser escuchados por parte del alcalde, buscando soluciones a los problemas de la comunidad. Sin embargo, los líderes no aprovecharon el espacio por falta de identidad y responsabilidad, pues este espacio es de todos y para ser exigido por todos, la administración tiene que darlo, pero debe ser jalonado y organizado por las personas que hacen la participación. Con el pasar del tiempo la participación, por parte del Movimiento del Pueblo, se fue cerrando y se construyeron una serie de barreras que hoy por hoy no dejan abierto el espacio para la participación”.

cial. No obstante, estos espacios no trabajan de manera autónoma sino que son funcionales a las orientaciones de la administración municipal. Se sabe que las personas designadas para integrar esas instancias son amigos y copartidarios políticos del alcalde de turno y, por tanto, están sometidos a sus directrices. “La participación en el municipio, para tener algún efecto en la administración, debe estar inmersa en la rosca de los que están en el poder”, señaló un líder del municipio, con lo que dibujó sin rodeos el real estado de la cuestión en La Dorada.

En suma, la concentración del poder en el alcalde, la existencia de una estructura piramidal de autoridad y de una jerarquía rígida de los roles de los diversos actores, el alto control de los procesos sociales y el bajo interés en promover la participación ciudadana son rasgos que están en el corazón del modo de gestión de estos gobiernos. La incidencia de los grupos armados ilegales no sólo ha encajado fácilmente en esa lógica, sino que la ha acentuado, reduciendo severamente las oportunidades de participación de la población en los asuntos públicos, especialmente en aquellos niveles que superan la información y la consulta a la ciudadanía.

### **La existencia de contrapoderes sociales**

El modo de control político no tiene en ninguno de los tres municipios un contrapeso social que contrarreste e, incluso, debilite el poder de las autoridades locales y la influencia de los actores armados. A pesar de sus diferencias históricas y de aquellas derivadas del tipo de actores ilegales que tienen presencia en cada uno de los municipios, su actual situación muestra una pobreza notoria en materia de organización y de iniciativa ciudadana, explicada, sobre todo en años recientes, por la acción de los grupos ilegales.

En efecto, en Cabrera, a pesar de la tradición de luchas agrarias y de movilización ciudadana que tuvo lugar en la década del treinta del siglo pasado, hoy día el grado de organización es bastante débil y las pocas organizaciones existen-

tes circunscriben su acción a la solución de problemas muy específicos. Si bien existen organizaciones campesinas, juntas de acción comunal, cooperativas, organizaciones de mujeres, sindicatos agrícolas y organizaciones ambientales, éstas desarrollan su acción en torno a cuestiones muy particulares, ligadas a sus necesidades más apremiantes. Son organizaciones pequeñas que no logran tener vínculos entre sí para actuar de manera cooperativa y solidaria y, mucho menos, trabajar en la mira de asegurar una mayor presencia en la esfera pública e incidir en la gestión.

A lo anterior se suma el hecho de que la guerrilla terminó instrumentalizando la organización y el movimiento social en favor de su proyecto político y nunca realizó un trabajo de fortalecimiento social para la gestión local. No era ese su interés, como ya se dijo, sino más bien mantener una base social y política de apoyo a la lucha armada. Más aún, cuando cambió la relación de las Farc con el municipio, en el sentido de declarar a sus autoridades como objetivo militar, multiplicó sus acciones de intimidación y amedrentamiento hacia la población y cortó de raíz todo esfuerzo de organización y participación que estuviera por fuera de su lógica guerrillista.

A diferencia de Cabrera, Puerto López no posee una tradición de organización ni de lucha social. El tejido social es bastante frágil, y son pocas las organizaciones que tienen presencia en el municipio. Actualmente operan las Juntas de Acción Comunal, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, algunas organizaciones de ganaderos y comerciantes y otras que trabajan temas relacionados con la paz. La actuación de tales organizaciones se centra básicamente en la defensa de sus respectivos intereses con un alto grado de fragmentación que impide una acción mancomunada. Incluso, la creación reciente de organizaciones ha sido más el fruto de la iniciativa de Víctor Carranza que de una dinámica social autónoma, lo que genera de entrada altos grados de dependencia. Con la inserción de grupos de autodefensa en la vida municipal, esa dependencia se ha agudizado en el sentido de que su actuación

---

<sup>29</sup> En Puerto López las brigadas de “limpieza social” siguen siendo moneda de uso corriente.

debe ahora acogerse a las reglas de juego y a los parámetros de comportamiento impuestos por los actores armados.

Lo anterior explica el poco interés de esas organizaciones y de sus líderes de proyectarse en lo público y jugar un rol más activo como contrapeso de las decisiones de las autoridades municipales, altamente influenciadas por los grupos paramilitares y por el Sr. Carranza. Por el contrario, el temor por los riesgos que puede representar la actuación pública se ha convertido en un freno real a la actuación organizada de la población<sup>29</sup>.

Algo parecido ocurre en La Dorada. El tejido social es frágil (existen 42 Juntas de Acción Comunal, organizaciones de mujeres y afrocolombianos y la Corporación Programa Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro) y su actuación no trasciende el campo de sus propios objetivos e intereses. Su movilización está estrechamente ligada al funcionamiento de redes de clientela, lo que crea una dependencia fuerte con respecto a los intermediarios políticos. Allí está buena parte de la clave para comprender su funcionamiento. Pero el papel de los actores armados ilegales también ha sido relevante; para ellos, las organizaciones sociales mantienen vigencia siempre y cuando sean funcionales a sus propósitos y se conviertan en fuente de aceptación social de su presencia en la vida local. Es por ello que tratan de imponer sus reglas de juego a través de la regulación de la vida social y de la oferta de intangibles como la seguridad colectiva y el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de la generación de empleo. Dos opciones tienen, por tanto las organizaciones sociales y sus líderes: plegarse a las redes de clientela y a las reglas de juego impuestas por los actores armados, las que llegan incluso a limitar las libertades ciudadanas (de expresión, de movilidad) o refugiarse en el mundo de la vida privada para evitar los señalamientos y riesgos propios de la actuación pública<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Otro factor de restricción de la actuación pública de las organizaciones y sus líderes es la baja capacidad técnica y política de estos últimos y su desconocimiento de los derechos que les otorgan la Constitución y la ley.

Como puede verse, no sólo las autoridades públicas no tienen interés en promover las prácticas participativas en los tres municipios, sino que la población muestra una gran debilidad organizativa y de acción que le impide compensar la ausencia de una acción institucional encaminada a favorecer su participación en las decisiones públicas. No existen, en palabras de Fung y Wright, contrapesos que contengan el poder de decisión de las autoridades municipales, en especial de los alcaldes, y de los grupos ilegales que tienen presencia en estos territorios. A pesar de que existe un mínimo grado de organización social y que han sido creados algunos espacios de participación, éstos no tienen ningún tipo de influencia en las deliberaciones públicas y no logran organizarse para contraponerse a los grupos dominantes. Son instancias formales que, en lugar de contrarrestar, terminan por afianzar la unidireccionalidad de las decisiones en los municipios, vía cooptación de los espacios y de los liderazgos. A ello se suma la baja capacidad técnica y política de la ciudadanía para generar procesos de deliberación que tengan algún grado de incidencia en la toma de decisiones. En territorios en los cuales se niega el derecho a disentir, a pensar diferente y a crear espacios de deliberación no pueden florecer y sostenerse contrapoderes.

Volviendo a la tipología de Fung y Wright, los tres municipios se ubican en el cuadrante I, es decir, en la peor de las situaciones posibles en términos de gobernanza democrática. En los tres municipios, los modos de gestión se estructuran en torno a lógicas verticales y autoritarias, al tiempo que la ciudadanía es muy débil para incidir en las decisiones públicas. Si acaso, cuando el alcalde de La Dorada, César Alzate, abrió transitoriamente las puertas a la deliberación mediante un acercamiento a la ciudadanía para consultar sus necesidades, puede hablarse de un paso momentáneo al cuadrante II, una situación en la que la participación fue simulada, no tanto para cooptar liderazgos, sino para ganar popularidad, confianza ciudadana y aceptación social, como efectivamente lo logró, según testimonio de las personas entrevistadas en el municipio. Pero rápidamente el mismo alcalde regresó a la situación I y ese continuó siendo el modelo dominante de gobernanza en el municipio.

## Conclusiones

Las tendencias analizadas en los tres municipios, tanto en materia político-electoral como de participación ciudadana, permiten señalar dos elementos de interés para la reflexión futura: de un lado, el avance de modelos autoritarios en el manejo del poder local. De otro, la particular relación entre representación política y participación ciudadana en contextos de conflicto.

Lo que, en efecto, muestran los casos examinados es que el proyecto político autoritario ha ganado un importante terreno en la vida local como consecuencia del papel activo jugado por los actores armados ilegales en el territorio, así las concepciones que inspiran a la guerrilla y a los paramilitares sean abiertamente diferentes. La elección de las autoridades locales y la gestión municipal se han convertido progresivamente en un terreno en disputa (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006), que poco a poco los actores armados y sus “aliados” (sectores políticos, empresarios, terratenientes, etc.) han ido copando y en el que han impuesto sus reglas de juego y su talante autocrático. Este proyecto autoritario propende por un Estado fuerte, centralizado, en el que la figura del gobernante concentra todo el poder y está por encima de cualquier otro actor político; restringe la actuación de las instituciones democráticas y desconoce a la sociedad civil como interlocutora del Estado; los derechos políticos son reducidos al mínimo y los derechos sociales prácticamente desconocidos; se criminaliza la protesta y la participación ciudadana no es vista con buenos ojos, salvo si a través de ella se apoya y exalta el régimen político. Los espacios de participación o no existen o son cooptados por el Estado<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Según los autores, el modelo autoritario aparentemente no opera hoy día en América Latina por cuanto no existen dictaduras militares en ninguno de sus países. Esta postura es discutible, si se tiene en cuenta que la orientación de gobiernos como los de Fujimori en Perú y Uribe en Colombia, se acogen a los supuestos de dicho modelo. Más aún, de acuerdo al Latinobarómetro de 2003, más de la mitad de la población en América Latina estaría dispuesta a aceptar un gobierno autoritario, siempre y cuando resuelva sus problemas económicos.

Para imponer su hegemonía los actores armados ilegales poseen una “ventaja”: la capacidad real o latente de usar las armas para intimidar, amenazar y/o matar. El uso de las armas ha servido, especialmente en el caso de los grupos paramilitares, para eliminar a sus oponentes, hacer “limpieza social”, obligar a dirigentes políticos y sociales a plegarse a sus orientaciones, e implantar un orden político y social en el territorio. No ha sido ese, sin embargo, el único instrumento de imposición de hegemonías. La guerrilla en su momento realizó un trabajo de propaganda ideológica y de construcción de bases sociales adeptas a su lucha, que fue exitoso por varios lustros. Sólo cuando cambió su estrategia y las fuerzas del entorno comenzaron a erosionar su influencia en la base social, la guerrilla prefirió hacer uso de su poderío militar para intentar mantener un control sobre las instituciones del poder local en Cabrera.

La trayectoria de los paramilitares ha sido diferente en los otros dos municipios: utilizó en un comienzo las armas para eliminar a la oposición política y cualquier vestigio ideológico y político contrario a sus intereses e imponer sus reglas de juego, y luego fue combinando esa estrategia con otra de legitimación social a través de una mayor eficiencia en la gestión municipal y un trabajo orientado a tranquilizar a la gente y hacerle creer que vendría un futuro mejor, especialmente en temas relacionados con el empleo y la seguridad ciudadana. Lo que hoy se palpa en esas localidades es una extraña mezcla de temor y aceptación del nuevo orden, el primero derivado del poder militar de los grupos armados, y la segunda proveniente de actitudes de resignación, indiferencia y aceptación voluntaria de las reglas de juego por parte de segmentos importantes de la población.

Pero los grupos armados no son los únicos agentes del autoritarismo. Este también ha hecho parte de la racionalidad y de la conducta de la dirigencia política local que, a través de mecanismos conocidos (“roscas” de poder, redes de clientela, caudillismo, toma inconsulta de decisiones) ha contribuido a consolidar un modo de gestión vertical y autoritario en los tres municipios. En tal sentido, ha sido la dirigencia política local, regional y nacional la que en buena

parte creó las condiciones propicias para que los actores armados impusieran sus reglas en el manejo de la cosa pública. Los modos de gestión instaurados por los políticos locales a lo largo de varias décadas cayeron como “anillo al dedo” a los grupos armados, los cuales no tuvieron que realizar grandes esfuerzos para insertarse en la dinámica del poder municipal. Encontraron, por el contrario, un terreno abonado, funcional a sus intereses.

Así, en contextos en los que tienen presencia actores armados interesados en la gestión local no es posible la consolidación gobiernos democráticos. No lo es en el plano representativo, pues no se efectúan elecciones periódicas, libres, limpias y justas, no se garantizan los derechos y libertades mínimos para que las preferencias ciudadanas puedan expresarse y no hay espacio para el pluralismo político; además, los gobernantes electos ejercen su mandato bajo la influencia de intereses ajenos al bien común. Pero tampoco —y mucho menos— en el plano participativo pues la propia relación con actores armados propicia la existencia de esquemas de gestión jerárquica vertical, frente a los cuales, bien sea por los antecedentes particulares de cada caso, por aspectos de cultura política del país o por los propios efectos de la acción violenta de los actores armados, no existe ningún contrapoder real que se les oponga y genere equilibrios sociales y políticos. La apropiación de lo político por parte de intereses particularistas impiden, por su talante contrario a la tolerancia y al pluralismo, la libre expresión de las fuerzas sociales locales y su derecho a participar en los asuntos públicos. En contextos de autoritarismo local y de concentración del poder en actores proclives a los grupos ilegales, la participación de la población tiene muy pocas probabilidades de materializarse. La población ve drásticamente reducidas las posibilidades de participación y cuenta con muy escaso margen de maniobra para insertarse en la deliberación e incidir en la decisión de los asuntos públicos<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Existen, como se señaló en su momento, algunas instancias formales de participación en los municipios estudiados. Su existencia obedece, sin embargo, más a un afán de cumplir las exigencias de la norma o de construir bases de legitimidad para las decisiones gubernamentales, antes que a una intención de democratizar las decisiones públicas.



El segundo aspecto relevante se refiere a las relaciones entre representación política y participación ciudadana. La reforma municipal de 1986 y, sobre todo, la Constitución de 1991 dieron un fuerte impulso a la participación en la gestión local a través de mecanismos y espacios institucionales creados para tal efecto. La generalización de prácticas participativas no ha sido ni es, sin embargo, un rasgo relevante en el manejo de los asuntos públicos en los tres casos analizados. Ni las autoridades municipales han promovido el ejercicio de la participación, ni la ciudadanía y sus organizaciones han tenido las capacidades para presionar la apertura de las autoridades públicas a la participación. ¿Cómo entender entonces la relación entre representación política y participación ciudadana?

En la primera parte de este artículo fueron señaladas tres modalidades de relación entre representación y participación, propuestas por Bacqué, Rey y Sintomer: participación como re-movilización de la acción política; participación como dinámica alternativa o sustituta de la política; y, finalmente, participación como complemento de la política en una dinámica de poder-suma-positiva. Ninguna de estas tres modalidades parece ser característica de los casos examinados. La participación ciudadana no ha sido un vehículo de reactivación de los procesos político-electorales. Estos mantienen en los tres municipios una lógica propia que no necesariamente se relaciona con los escasos procesos participativos.

No significa ello que la participación sea una alternativa o sustituto de la representación política. Esta última sigue siendo la vía más importante para la formación de decisiones públicas en los casos analizados. Además, para que esa sustitución se dé, se requiere la formación de movimientos de base fuertes, capaces de construir un campo de acción en el que se puedan resolver problemas colectivos que la representación política no logra tocar. No es ese el caso en los tres municipios, ni siquiera en Cabrera, donde el movimiento agrario perdió vigencia hace varios años y hoy día no representa más que un antecedente de la historia del municipio.

Tampoco cabe la tercera forma planteada por Bacqué, Rey y Sintomer. Participación y representación no han logrado complementarse en los casos estudiados, mucho menos en una lógica de mutuo enriquecimiento. Las prácticas participativas poco o nada tienen que ver con el funcionamiento de la “política” local; son ejercicios aislados que, además, poco impacto han tenido en la vida de los tres municipios.

Una cuarta posibilidad es la que sugieren Tatagiba y Teixeira, cuando hablan de subordinación de la participación a la representación política. Según ellas, las prácticas participativas en Sao Paulo se encuentran profundamente contaminadas por la lógica partidista, la cual se rige esencialmente por racionalidades clientelares. Tampoco parece ser ese el tipo de relación en los municipios estudiados. Allí las prácticas participativas son tan escasas, precarias y de poco alcance que no logran convertirse en objeto de interés de los dirigentes partidistas para subordinarlas en el sentido que proponen las brasileñas. En los tres municipios, el clientelismo no subordina, sino que coopta y debilita la participación por “sustracción de materia”.

Lo que ocurre realmente es que la representación política ha copado el espacio de lo público impidiendo que las prácticas participativas contribuyan a la formación de decisiones colectivas. Más que subordinación, estamos ante un proceso de cooptación política del liderazgo social y de debilitamiento de las prácticas participativas. Cuando más, podría hablarse de un uso instrumental de la participación por parte de las autoridades públicas y de la dirigencia política para volverla funcional a sus intereses, para legitimar decisiones o para ganar credibilidad y confianza de la población, como sucedió en La Dorada con el alcalde César Alzate. Pero ello ocurre cuando el dirigente político la necesita; cuando no, simplemente no promueve la participación ni se interesa por ella. Y, como el tejido social en los tres municipios es débil, la ciudadanía y sus organizaciones no tienen la capacidad de movilizarse por iniciativa propia, dejando un vacío social y político que es copado por las dinámicas clientelistas.

Estamos, pues, ante una quinta forma de relación entre representación política y participación ciudadana, en la que la primera copa y domina el espacio de lo público, dejando a la participación relegada a momentos en los que o bien es funcional a los grupos en el poder, o bien pasa desapercibida, o simplemente no opera. Es, probablemente, el peor de los mundos posibles, pues ante la inexistencia de contrapoderes sociales, los grupos dominantes (políticos, económicos, actores armados ilegales, etc.) pueden imponer las reglas de juego y obligar a la población a que las acate sin “derecho al pataleo”.

Esa relación no hace otra cosa que consolidar el modelo autoritario. Hay una mutua retroalimentación entre ese modelo y la relación representación-participación, que termina por favorecer al primero, fortalecer las lógicas político-clientelistas y debilitar lo poco que hay en materia de participación ciudadana. Esto contradice abiertamente el espíritu de la Constitución colombiana, en la medida en que despeja el camino para que la dirigencia clientelista y los actores armados establezcan un control casi absoluto de la vida local. Lo más preocupante es que no existen procesos sociales de signo opuesto; por el contrario, la gente se ha ido acomodando poco a poco al régimen autoritario mediante su aceptación (voluntaria o involuntaria) y, sobre todo, mediante su silencio. Este parece ser uno de los rasgos dominantes del nuevo orden implantado por la alianza entre la dirigencia política tradicional y los actores armados ilegales: la población, por miedo, por afán de supervivencia o por un simple instinto de conservación, poco a poco se ha ido acomodando al “nuevo régimen” e, incluso, comienza a reconocerlo como un escenario aceptable en la medida en que brinda solución, así sea parcial y a costa de la conculcación de los derechos fundamentales, a problemas sentidos por muchos de sus integrantes.

La relación entre el autoritarismo y la inexistencia de contrapesos sociales en la vida local no ha operado de la misma forma en los tres casos analizados, lo que indica que en cada uno de ellos la relación entre el Estado y la sociedad civil recorre caminos propios, y que ninguno de los polos de la relación puede

ser visto como un actor monolítico, cuya conducta se rige necesariamente por los mismos parámetros. Por el contrario, su interacción obedece a circunstancias particulares de tiempo y espacio que obligan a mirarlos como actores en permanente construcción.

La nueva fenomenología derivada de la presencia de los actores armados ilegales en la vida municipal y de su incidencia en la gestión municipal (autoritarismo, intimidación, regulación social, debilitamiento del tejido social y de las prácticas participativas, etc.) pone de presente los riesgos a los que está sometida hoy día la gestión de lo público en el nivel local, así como el modelo de Estado descentralizado, democrático y participativo que imaginaron los constituyentes en 1991. Si algo quisieron erradicar estos últimos de la arquitectura del régimen político colombiano heredado de la Constitución de 1886 fue precisamente el autoritarismo y el centralismo. Sin embargo, los hechos parecen mostrar una tendencia contraria en los municipios y regiones en las que los actores armados ilegales, especialmente la guerrilla y los paramilitares, han ganado presencia social y política e influencia en las decisiones públicas. Los enclaves autoritarios se multiplican y constituyen escenarios de contra-tendencia a los propósitos renovadores y democráticos que inspiraron la Carta Política del 91. La sociedad colombiana comienza a tomar conciencia de ese riesgo, pero no parece tener aún en sus manos los instrumentos adecuados para enfrentarlo.

## Bibliografía

Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henry y Sintomer, Ives, 2005, “La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique?”, en Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henry y Sintomer, Ives, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 9-48.

Bobbio, Norberto, 2003, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Castro, Jaime, 1984, *La democracia local*, Bogotá, La Oveja Negra.

-----, 1998, *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel.

-----, 2001, *¿Transferencias= régimen fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía/Federación Nacional de Concejales/Foro Nacional por Colombia/Fescol.

Ceballos, Marcela, 2006, “El país detrás de las urnas. Impacto de la reforma política en contextos de crisis humanitaria”, en Hoshin, Gary y García, Miguel, comp., *La reforma política del 2003, ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Ceso/Universidad de los Andes.

Cubides, Fernando; Olaya, Ana Cecilia y Ortiz, Carlos Miguel, 1998, *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, Universidad Nacional.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo, editores, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Diamond, Larry, 1997, “El Final de la tercera ola y el futuro global de la democracia”, en: López, E. y Mainwaring, S., *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, pp. 13- 102.

Fung, Archon y Wright, Eric Olin, 2003, *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos, 1992, *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo/Iepri (Universidad Nacional).

García, Ricardo, 1999, “Legitimación, representación y conflicto”, en Gómez B., Hernando, comp., *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo, pp. 95-103.

Gibson, Edward, 2006, “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en *Revista Desafíos*, número 14, Universidad del Rosario Bogotá, pp. 205-237.

Giddens, Anthony, 1996, “Dos Teorías de la Democratización” en Giddens, Anthony, *Mas allá de la izquierda y la derecha*, Madrid, Cátedra/Teorema, pp.111-138.

Gutiérrez, Francisco, coord., 2005, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Norma/Universidad Nacional de Colombia.

López, Magda Beatriz, 2005, “Puerto Wilches: Sindicatos y Actores Políticos Armados 1996-2002”, en *Revista Controversia*, número 185, Cinep, Bogotá.

Montañez, Gustavo, coord., 2002, *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

O'Donnell, Guillermo, 1997, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Pnud, 2003, *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano en Colombia*, Bogotá.

Porras Nadales, Antonio, editor, 1996, *El debate sobre la crisis de representación política*, Madrid, Editorial Tecnos S.A.

Restrepo, Darío, 1992, *Descentralización y neoliberalismo. Balance de un proceso*, Bogotá, Ceir.

Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio, editores, 1994, *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.

Romero, Mauricio, editor, 2007, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris/Cerec/Asdi.

Santana, Pedro, 1986, “Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia”, en *Revista Foro*, número 1, Ediciones Foro, Bogotá, septiembre, pp. 4-15.

Santos, Boaventura de Souza y Avritzer, Leonardo, 2002, “Para ampliar o cânone democrático”, en Santos, Boaventura de Souza, org., *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 39-78.

Sartori, Giovanni, 2005, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial.

Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Claudis Chaves, 2007, “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en Varios, *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, Clad, pp. 15-60.

Varela, Laura y Romero, Yuri, 2006, “Los avatares de la Paz. Por los senderos de la vida de Juan de la Cruz Varela”, en *Revista Tabula Rasa*, número 4, enero-junio.

Vega Cantor, Renán, 2004, “Las Luchas Agrarias en Colombia en la década de 1920”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, número 52, Bogotá.

Velásquez, Fabio, 1986, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, número 1, Ediciones Foro, Bogotá, septiembre, pp. 16-25.

----- y González, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.